BGer 1C_635/2024 vom 14. August 2025

Bundesgericht, 2025-08-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/bger_1C_635_2024

FR: TF 1C_635/2024 du 14 août 2025

IT: TF 1C_635/2024 del 14 agosto 2025

Erwägungen

E. 1

Angefochten ist ein kantonal letztinstanzlicher Endentscheid in einer Bausache, wogegen die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten offensteht (Art. 82 lit. a, Art. 83 e contrario, Art. 86 Abs. 1 lit. d und Art. 90 BGG). Mit dem angefochtenen Urteil hat die Vorinstanz die erteilte Baubewilligung aufgehoben. Die Beschwerdeführerin als Bauherrin ist deshalb durch den angefochtenen Entscheid besonders berührt und hat ein schutzwürdiges Interesse an dessen Abänderung (vgl. Art. 89 Abs. 1 BGG). Die Beschwerdeführerin beantragt in der Sache, ihr sei die Baubewilligung zu erteilen. Indes hat sich die Vorinstanz nicht mit sämtlichen Rügen der Beschwerdegegnerschaft auseinandergesetzt. Folglich käme höchstens eine Rückweisung zwecks Prüfung der weiteren Rügen infrage (vgl. dazu Urteile 1C_127/2024 vom 27. März 2025 E. 6.2; 1C_527/2022 vom 17. März 2023 E. 5); ein reformatorischer Entscheid durch das Bundesgericht (Art. 107 Abs. 2 BGG) scheidet aus. Da die übrigen Sachurteilsvoraussetzungen erfüllt sind, ist auf die Beschwerde unter diesem Vorbehalt einzutreten.

E. 2

Die Vorinstanz erwägt im angefochtenen Entscheid zusammengefasst, mangels Bundesaufgabe sei trotz Betroffenheit eines ISOS-Objekts kein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission einzuholen. Auch fänden die Schutzziele des ISOS keine unmittelbare Anwendung im vorliegenden Baubewilligungsverfahren. Jedoch seien diese bei der Anwendung der ästhetischen Generalklausel gemäss Art. 35 Abs. 2 des Baugesetzes der früheren Gemeinde Paspels (deren Rechtsnachfolgerin die Gemeinde Domleschg ist) von Januar 2007 (nachfolgend: BauG/Paspels) zu berücksichtigen. Um die Diskrepanzen zwischen den von den Parteien eingereichten "Gutachten" und die Frage nach potenziellen Eingriffen in das betroffene ISOS-Objekt zu klären, habe die Vorinstanz einen Amtsbericht bei der kantonalen Denkmalpflege eingeholt. Gestützt auf den Amtsbericht gelangt sie zum Schluss, indem die Baukommission eine harmonische Einfügung des Bauvorhabens bejahte, habe sie Art. 35 Abs. 2 BauG/Paspels verletzt. Dem Argument der Beschwerdeführerin, wonach die Interessen an der Verdichtung vorliegend diejenigen am Ortsbildschutz überwiegen würden, ist die Vorinstanz nicht gefolgt.

E. 3

Die Beschwerdeführerin ist der Auffassung, die Vorinstanz habe den Sachverhalt offensichtlich unrichtig festgestellt, indem sie die Stellungnahme der Bauberaterin der Gemeinde, der D._____ AG, mit dem von der Beschwerdegegnerin eingeholten Bericht der E._____ GmbH gleichgesetzt habe. Die D._____ AG sei als zuständiges

Bauberatungsbüro ebenso wie die kantonale Denkmalpflege eine unabhängige Fachbehörde, deren Beizug zudem gesetzlich vorgesehen sei. Es sei absurd, einem von der einsprechenden Partei in Auftrag gegebenen Gutachten, das lediglich eine Parteibehauptung darstelle, die gleiche Beweiskraft zuzumessen wie dem Gutachten der Bauberatung.

E. 3.1

Gemäss Art. 110 BGG gewährleisten die Kantone, soweit sie nach diesem Gesetz als letzte kantonale Instanz ein Gericht einzusetzen haben, dass dieses selbst oder eine vorgängig zuständige andere richterliche Behörde den Sachverhalt frei prüft und das massgebende Recht von Amtes wegen anwendet. Auch nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG (SR 700) hat das kantonale Recht die volle Überprüfung durch mindestens eine Beschwerdebehörde zu gewährleisten. Diese Aufgabe kommt im Kanton Graubünden als einziger Beschwerdeinstanz gegen kommunale Bauentscheide dem Verwaltungsgericht (bzw. seit 1. Januar 2025 der verfassungs- und verwaltungsrechtlichen Abteilung des Obergerichts) zu. Aufgrund des in Art. 11 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege des Kantons Graubünden vom 31. August 2008 (VRG/GR; BR 370.100) verankerten Untersuchungsgrundsatzes ist die Vorinstanz verpflichtet, von Amtes wegen den Sachverhalt zu ermitteln (Abs. 1) und die notwendigen Beweise zu erheben (Abs. 3). Dass sie sich dabei auch mit den Vorbringen und Beweismitteln der Parteien auseinanderzusetzen hat, ist Ausfluss des Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV), der im Sinne eines Mitwirkungsrechts ebenfalls der Sachaufklärung dient (BGE 147 I 433 E. 5.1; 143 V 71 E. 4.1; je mit Hinweisen).

E. 3.2

Im Lichte der obigen Grundsätze kommt es weder darauf an, ob die Vorinstanz die Stellungnahme der Bauberaterin und den Bericht der von der Beschwerdegegnerschaft beigezogenen Expertin "gleichgesetzt" hat, noch ist massgeblich, welche objektive Beweiskraft sie diesen Dokumenten beigemessen hat. Selbst wenn man nämlich mit der Beschwerdeführerin dem Bericht der kommunalen Bauberaterin eine höhere Beweiskraft zuerkennen wollte als der Einschätzung des von der Beschwerdegegnerschaft privat mandatierten Beratungsbüros, ändert dies nichts daran, dass letztere geeignet sein kann, Zweifel an der Schlüssigkeit des ersteren aufkommen zu lassen (vgl. Urteil 1C_526/2015 vom 12. Oktober 2016 E. 6.5 mit Hinweisen, nicht publ. in: BGE 142 II 517). Verfügt die Vorinstanz zur Beurteilung der sich dabei stellenden Tatfragen nicht selbst über das notwendige Fachwissen, ist nicht zu beanstanden, wenn sie sich dieses mit der Einholung eines Amtsberichts verschafft (vgl. zum Zweck des Amtsberichts BEAT DOLD, Der Amtsbericht im öffentlichen Verfahrensrecht, ZBl 2025 S. 232). Auf die Frage, ob sie mit diesem Vorgehen die Gemeindeautonomie verletzt hat, ist zurückzukommen.

E. 4

In der Sache rügt die Beschwerdeführerin eine Verletzung der Gemeindeautonomie und des Willkürverbots im Zusammenhang mit der Anwendung der kommunalen positiven Ästhetikklausel.

E. 4.1

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesgerichts können sich nicht nur die Gemeinde, sondern auch andere Beschwerdeführende auf die Verletzung der Gemeindeautonomie berufen, soweit diese Garantie eine Auswirkung auf ihre rechtliche oder tatsächliche Stellung haben kann (BGE 143 II 120 E. 7.1 ; 141 I 36 E. 1.2.4 mit Hinweisen). Dies ist

vorliegend der Fall, weshalb die Beschwerdeführerin grundsätzlich befugt ist, eine Verletzung der Gemeindeautonomie geltend zu machen.

E. 4.2

Art. 50 Abs. 1 BV gewährleistet die Gemeindeautonomie nach Massgabe des kantonalen Rechts. Nach der Rechtsprechung sind Gemeinden in einem Sachbereich autonom, wenn das kantonale oder eidgenössische Recht diesen nicht abschliessend ordnet, sondern ihn ganz oder teilweise der Gemeinde zur Regelung überlässt und ihr dabei eine relativ erhebliche Entscheidungsfreiheit einräumt. Der geschützte Autonomiebereich kann sich auf die Befugnis zum Erlass oder Vollzug eigener kommunaler Vorschriften beziehen oder einen entsprechenden Spielraum bei der Anwendung kantonalen oder eidgenössischen Rechts betreffen. Der Schutz der Gemeindeautonomie setzt eine solche nicht in einem ganzen Aufgabengebiet, sondern lediglich im streitigen Bereich voraus. Im Einzelnen ergibt sich der Umfang der kommunalen Autonomie aus dem für den entsprechenden Bereich anwendbaren kantonalen Verfassungs- und Gesetzesrecht (statt vieler BGE 147 I 433 E. 4.1 ; 146 I 83 E. 2.1; je mit Hinweisen). Nach Art. 65 Abs. 1 KV/GR (SR 131.226) ist die Autonomie der Bündner Gemeinden ausdrücklich gewährleistet. Aus Art. 85 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes des Kantons Graubünden vom 6. Dezember 2004 (KRG/GR, BR 801.100) folgt, dass das Bauwesen Sache der Gemeinden ist, soweit dieses Gesetz oder die Spezialgesetzgebung nichts anderes bestimmen. Sodann steht den kommunalen Baubehörden gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung bei der Anwendung kantonaler oder kommunaler Ästhetikvorschriften ein von der Gemeindeautonomie geschützter besonderer Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu, der im Rechtsmittelverfahren zu beachten ist. Bei der Überprüfung solcher Entscheide haben sich die kantonalen Instanzen auch dann, wenn sie nach Art. 33 Abs. 3 lit. b RPG die Angemessenheit des angefochtenen Entscheids prüfen, Zurückhaltung aufzuerlegen, um die Gemeindeautonomie gemäss Art. 50 Abs. 1 BV zu respektieren. So können die kantonalen Instanzen nicht bereits dann von der kommunalen Anwendung solcher Vorschriften abweichen, wenn sie unter Beachtung der Argumente der Baubehörde ihre abweichende gestalterische Einschätzung begründen. Vielmehr dürfen sie den Einordnungsentscheid der kommunalen Baubehörde nur aufheben, wenn diese den ihr bei der Anwendung der Ästhetikvorschriften aufgrund der Gemeindeautonomie gewährleisteten Beurteilungs- und Ermessensspielraum überschritten hat. Dies trifft freilich nicht nur zu, wenn der kommunale Einordnungsentscheid sachlich nicht mehr vertretbar und damit willkürlich ist. Da die kommunale Behörde ihr Ermessen pflichtgemäss ausüben muss, hat sie vom Sinn und Zweck der anzuwendenden Regelung auszugehen und neben dem Willkürverbot auch das Rechtsgleichheitsgebot, das Verhältnismässigkeitsprinzip und das übergeordnete Gesetzesrecht zu beachten. Eine kommunale Behörde überschreitet daher den ihr bei der Anwendung von Ästhetikvorschriften zustehenden Beurteilungs- und Ermessensspielraum insbesondere dann, wenn sie sich von unsachlichen, dem Zweck der Regelung fremden Erwägungen leiten lässt (zum Ganzen: BGE 145 I 52 E. 3.6 mit Hinweisen; vgl. auch BGE 146 II 367 E. 3.1.4).

E. 4.3

Gemäss Art. 35 Abs. 2 BauG/Paspels ist in der Dorfzone der Charakter der bestehenden Siedlung zu erhalten. Neu- und Umbauten sind in Bezug auf Proportionen und Gestaltung so auszuführen, dass sie sich in ihre Umgebung möglichst harmonisch einfügen und sich an der alten und über Jahrhunderte gewachsenen Bausubstanz des Dorfkerns orientieren.

E. 4.4

Die Beschwerdeführerin bringt im Wesentlichen vor, die in Art. 35 Abs. 2 BauG/Paspels enthaltene Ästhetikklausel begründe nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung unbestrittenermassen einen geschützten kommunalen Ermessensspielraum. Um diesen pflichtgemäss auszuüben, habe die Gemeinde die langjährige Bauberaterin beigezogen. Durch eine überzeugende inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Bauprojekt und einer umfassenden und durchaus kritischen Interessenabwägung sei die Bauberaterin zum Schluss gekommen, das Bauprojekt sei bewilligungsfähig. Damit seien das Gutachten und der Bauentscheid nachvollziehbar und widerspruchsfrei. Die Gemeinde habe ihr Ermessen pflichtgemäss ausgeübt, während die Vorinstanz durch die Einholung eines Amtsberichts der Denkmalpflege Graubünden, auf den sie völlig unkritisch abstelle, unzulässigerweise in die Gemeindeautonomie eingreife. Die Gemeinde habe im Übrigen die Meinung der Bauberaterin nicht einfach unkritisch übernommen, sondern diese selbst nochmals kritisch gewürdigt. Entgegen der Auffassung der Denkmalpflege habe sich die Gemeinde auch mit der Grösse der Baute in ihrem Entscheid auseinandergesetzt und dies ausführlich begründet. Die Gemeinde schliesst sich dieser Auffassung in ihrer Vernehmlassung an. Des Weiteren betonen die Beschwerdeführerin und die Gemeinde, die Denkmalpflege bzw. das kantonale Amt für Kultur hätten schon mehrfach die Möglichkeit zur Stellungnahme betreffend die Ortsplanung im Gebiet Quadrella gehabt, wo sich auch das streitige Bauprojekt befinde, so zuletzt anlässlich der laufenden Gesamtrevision der Ortsplanung der Gemeinde Domleschg. Die Denkmalpflege habe darauf verzichtet, Gestaltungsanordnungen bezüglich der Überbauung der Parzelle Nr. 6540 zu "erlassen". Somit gelte das in Art. 41 BauG/Paspels normierte Zonenschema, wonach ein Gebäude mit einer maximalen Firsthöhe von 13 m und einer Gebäudelänge von 30 m erlaubt sei. Die Anwendung einer positiven Ästhetikklausel könne nicht dazu führen, die bestehenden Bauvorschriften ausser Kraft zu setzen.

E. 4.5

Der Umstand allein, dass die Vorinstanz einen Amtsbericht der kantonalen Denkmalpflege eingeholt hat, statt ausschliesslich auf die Ausführungen der Gemeinde und deren Bauberaterin abzustellen, begründet weder eine Verletzung der Gemeindeautonomie noch einen Verstoss gegen das Willkürverbot. Wie bereits dargelegt, hatte die Vorinstanz den Sachverhalt von Amtes wegen festzustellen und die Beweismittel frei zu würdigen. Dazu gehört auch, bei Zweifeln an der Schlüssigkeit des von der Gemeinde eingeholten Fachberichts zusätzlich einen Amtsbericht einzuholen. Die Auffassung der Beschwerdeführerin liefe im Ergebnis darauf hinaus, dass es den kantonalen Gerichten verwehrt bliebe, in geschützten Autonomiebereichen eine freie Sachverhaltskontrolle und Beweiswürdigung vorzunehmen, was von Bundesrechts wegen nicht angeht.

E. 4.6

Zwar ist der Beschwerdeführerin zuzustimmen, wenn sie argumentiert, die Anwendung einer Ästhetikklausel dürfe nicht dazu führen, dass die kommunale Zonenordnung ausser Kraft gesetzt werde (vgl. BGE 145 I 52 E. 4.4; Urteil 1C_344/2023 vom 7. November 2024 E. 3.1.4). Das ist allerdings auch der Vorinstanz nicht entgangen. Vielmehr bezieht sie sich auf die bundesgerichtliche Rechtsprechung, wonach es zulässig ist, aus ästhetischen Gründen eine Reduktion der Baumasse zu verlangen, wenn überwiegende öffentliche Interessen dies gebieten (vgl. BGE 145 I 52 E. 4.4; Urteil 1C_16/2021 vom 1. März 2022 E. 4). Insbesondere sind die vom ISOS verkörperten öffentlichen Interessen bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts und bei im Einzelfall erforderlichen

Interessenabwägungen praxisgemäss zu berücksichtigen, so etwa bei der Anwendung von ästhetischen Generalklauseln (Urteile 1C_572/2022 vom 2. November 2023 E. 3.2; 1C_265/2022 vom 24. April 2023 E. 2.2; je mit Hinweisen; vgl. auch BGE 135 II 209 E. 2.1). Dass die Vorinstanz gestützt auf die Ästhetikklausel einem Bauvorhaben die Bewilligung verweigert, das die (an sich) zulässigen Baumasse einhält, begründet für sich genommen ebenfalls keine Autonomieverletzung.

E. 4.7

Ob die Vorinstanz mit ihrer abweichenden Beurteilung der Einordnung des strittigen Neubaus den in den Anwendungsbereich der Gemeindeautonomie fallenden Beurteilungs- bzw. Ermessensspielraum respektiert hat, prüft das Bundesgericht zwar mit freier Kognition (BGE 145 I 52 E. 3.1 mit Hinweisen). Gemäss Art. 42 Abs. 2 und Art. 106 Abs. 2 BGG hat die beschwerdeführende Partei ihre diesbezügliche Rüge jedoch in Auseinandersetzung mit dem angefochtenen Entscheid zu begründen (zur Anwendbarkeit des Rügeprinzips auf die Gemeindeautonomie: Urteil 1C_373/2016 vom 7. November 2016 E. 6 mit Hinweisen; zum Rügeprinzip allgemein: BGE 150 II 346 E. 1.5.3 mit Hinweisen). Mit ungenügend begründeten Rügen und bloss allgemein gehaltener, appellatorischer Kritik setzt sich das Bundesgericht nicht auseinander (BGE 148 I 104 E. 1.5 mit Hinweisen). Die Vorinstanz hat, wenn auch gestützt auf den Amtsbericht der Denkmalpflege, so doch einlässlich begründet, das geplante Bauprojekt weiche aufgrund seines nahezu quadratischen Grundrisses massgeblich von der Baustruktur der umliegenden Gebäude ab und wirke im Gegensatz dazu wuchtig bzw. zu dominant. Mit seiner solitären Positionierung werde zudem der aus der Nordansicht für das Ortsbild entscheidende und schützenswerte Freiraum beeinträchtigt. Entsprechend gelangte sie zum Schluss, der geplante Neubau füge sich in Bezug auf Proportionen und Gestaltung nicht harmonisch in seine Umgebung ein und orientiere sich auch nicht an der alten und über Jahrhunderte gewachsenen Bausubstanz des Dorfkerns. Vielmehr konkurrenziere er diese aufgrund seines Volumens und seiner solitären Positionierung. Auch das Gutachten der Bauberaterin, auf das sich die Gemeinde stütze, räume ein, das geplante Bauvorhaben wirke sehr imposant. Die Aussage, wonach Anstrengungen unternommen sein worden, um den Charakter und die Einbettung angemessen und harmonisch auf das bestehende Umfeld abzustimmen, sei wenig überzeugend, zumal Anstrengungen alleine nicht genügten, um eine hinreichende Einordnung darzulegen. Im Ergebnis beruhe die massgeblich auf das Gutachten der Bauberaterin abgestützte Begründung der Gemeinde - obschon ihr diesbezüglich ein gewisses Ermessen zukomme - nicht auf einer vertretbaren Würdigung der massgebenden Sachumstände und könne daher nicht geschützt werden. Indem die Gemeinde eine harmonische Einfügung des geplanten Bauprojekts bejaht und dieses bewilligt habe, habe sie Art. 35 Abs. 2 BauG/Paspels verletzt. Den weiter oben genannten Begründungsanforderungen wird die Beschwerdeführerin nicht gerecht. Statt im Einzelnen auf die hiervor dargestellten, vorderhand schlüssig erscheinenden Argumente der Vorinstanz einzugehen, lässt sie es dabei bewenden, lediglich die Einschätzung der Gemeinde bzw. der Bauberaterin unter Verweis auf die enge Begleitung im Rahmen der Ausarbeitung des Baugesuchs als überzeugend, nachvollziehbar und widerspruchsfrei zu bezeichnen. Gleichzeitig wirft sie der Vorinstanz ebenso pauschal vor, bloss auf einen Amtsbericht abzustellen, den sie nicht im Geringsten kritisch hinterfrage, ohne selbst darzulegen, inwiefern diesem nicht gefolgt werden könne. Damit vermag die Beschwerdeführerin keine Verletzung von Bundesrecht aufzuzeigen.

E. 5

Nach dem Gesagten ist die Beschwerde abzuweisen, soweit darauf einzutreten ist. Bei diesem Verfahrensausgang wird die Beschwerdeführerin kostenpflichtig (Art. 66 Abs. 1 BGG). Sie hat der Beschwerdegegnerschaft zudem eine Parteientschädigung auszurichten (Art. 68 Abs. 1 und 2 BGG).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.